

โดย รศ.สมพร อิศวิลานนท์ นักวิชาการอาวุโส สถาบันคลังสมองของชาติ
และผู้ประสานงานโครงการ "งานวิจัยเชิงนโยบายเกษตร"
ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ราคาข้าวไทย จะปรับตัวไปในทิศทางใด

ประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ในตลาดการค้าข้าวโลก การเคลื่อนไหวของราคาข้าวในตลาดระหว่างประเทศมีผลต่อการส่งผ่านราคาไปยังราคาข้าวเปลือกภายในประเทศและรวมถึงราคาที่เกษตรกรจะได้รับ ขณะเดียวกันราคาข้าวในตลาดระหว่างประเทศจะส่งผ่านราคาไปยังประเทศผู้นำเข้าและราคาภายในที่ผู้บริโภคจะต้องจ่าย หากระดับราคานำเข้าสูงก็จะกระทบกับผู้บริโภค โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่มีค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในการบริโภคอาหารเป็นสัดส่วนที่สูง

การเคลื่อนไหวของราคาข้าวส่งออกของไทย ขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานของสินค้าข้าวในตลาด การค้าข้าวโลกในขณะหนึ่งๆ และจำนวนสต็อกข้าวโลก เป็นสำคัญ ตลาดการค้าข้าวโลกนับว่าเป็นตลาดที่บาง (Thin Market) เพราะมีปริมาณการซื้อขายผลผลิต ไม่มากนักหากเทียบกับปริมาณผลผลิตข้าวของโลก โดยในปี 2557 กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกาได้ รายงานว่าจากปริมาณการผลิตข้าวของโลก 478 ล้านตัน ข้าวสารนั้น ในจำนวนนี้มีการซื้อขายข้าวในตลาดเพียง ร้อยละ 8.9 ของผลผลิตข้าวโลกหรือเพียง 42.5 ล้านตัน ข้าวสารเท่านั้น ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเกิดขึ้น จากปัจจัยทางด้านอุปทานหรือปัจจัยทางด้านอุปสงค์ ในตลาดย่อมจะส่งผลกระทบต่อความผันผวนของราคาตามมา

การเคลื่อนไหวของราคาข้าวโดยส่วนมากแล้ว จะเกิดจากความแปรปรวนด้านอุปทานของผลผลิตข้าว มากกว่าความแปรปรวนทางด้านอุปสงค์ โดยเฉพาะ ความแปรปรวนของอุปทานผลผลิตอันเป็นผลจากการ เกิดอุทกภัยหรือความแห้งแล้ง หากประเทศผู้ส่งออก สำคัญๆ เกิดภาวะภัยดังกล่าวในวงกว้าง ย่อมจะส่งผล กระทบต่อปริมาณการส่งออกและจะทำให้ปริมาณ อุปทานข้าวในตลาดส่งออกลดน้อยลงซึ่งจะส่งผลต่อ การปรับตัวของราคาสู่ระดับที่สูงขึ้น ส่วนความแปรปรวน จากด้านอุปสงค์นั้นอาจจะเกิดขึ้นได้จากความแปรปรวน ของอุปสงค์การนำเข้าทั้งนี้เพราะประเทศผู้นำเข้ามี อุปทานผลผลิตไม่เพียงพอจนทำให้ผู้บริโภคในประเทศ นำเข้าข้าวเกิดความตื่นกลัว และไม่เชื่อมั่นในกลไกตลาดอันนำไปสู่การกักตุนสินค้า ของผู้บริโภค หรือการเกิดภาวะสงคราม หรือรวมถึงนโยบายภายในเรื่องข้าวของประเทศ ผู้นำเข้าข้าว เป็นต้น

ราคาข้าวสารเจ้าในตลาดการค้าข้าวโลกในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาได้มีแนวโน้ม ของความเคลื่อนไหวไปในทิศทางขาลง ทั้งนี้เป็นผลจากการปฏิวัติเขียวหรือการค้นพบ ข้าวพันธุ์ใหม่ไม่ไวต่อช่วงแสง การแพร่กระจายของข้าวพันธุ์ใหม่ที่ไม่ไวต่อช่วงแสงและ สามารถปลูกได้ทุกฤดูกาล ได้มีผลต่อการขยายตัวของอุปทานผลผลิตข้าวโลกและ รวมถึงอุปทานผลผลิตข้าวในตลาดส่งออกด้วยเช่นกัน ในระยะแรกของการแพร่กระจาย ข้าวพันธุ์ใหม่แม้ระดับราคาข้าวเปลือกในระดับไร่นาของประเทศผู้ผลิตจะปรับตัวลดลง มาบ้างก็ตามแต่ผลผลิตต่อพื้นที่ที่เพิ่มสูงขึ้นมีมากกว่า จึงส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของ รายได้ของเกษตรกรตามมาด้วยเช่นกัน

การเกิดวิกฤตข้าวแพงในรอบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาพบว่ามีเพียงสองครั้ง ด้วยกัน โดยครั้งแรกได้เกิดขึ้นในช่วงปี 2516-2518 เมื่อประเทศผู้ส่งออกน้ำมันได้รวม ตัวกันจำกัดปริมาณการส่งออกน้ำมันและส่งผลกระทบต่อราคาน้ำมันดิบในตลาดส่งออก ปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและถึงให้ระดับราคาของสินค้าโภคภัณฑ์รวมทั้งราคาสินค้า ข้าวปรับตัวสูงขึ้นเพราะราคาปุ๋ยและปัจจัยการผลิตอื่นๆ ปรับเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ ต้นทุนการผลิตปรับสูงขึ้นตามไปด้วย แต่การปรับตัวเพิ่มขึ้นของราคาข้าวในตลาด



ส่งออกไม่ได้ทะยานขึ้นสูงเป็นสองถึงสามเท่าตัวเหมือนกับการปรับตัวสูงขึ้นของราคาข้าวในปี 2551 ซึ่งระดับราคา ข้าวในตลาดการค้าข้าวโลกได้ปรับตัวสูงขึ้น 3 เท่าตัว ในช่วง 8 เดือนนับจากเดือนตุลาคม 2510 จนถึงเดือน พฤษภาคม 2551

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตข้าวแพงในปี 2551 นั้น องค์การเกษตรและอาหารแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้วิเคราะห์ว่าสถานการณ์ดังกล่าวไม่ได้เกิดจากความ ล้มเหลวของกลไกตลาดข้าว แต่ปัจจัยที่ส่งผลสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวในทิศทางขาขึ้น อย่างรวดเร็ว เป็นเพราะความตึงเครียดของประเทศ ผู้ส่งออกข้าวบางประเทศ อันนำไปสู่การมีนโยบายจำกัด และห้ามส่งออกข้าว โดยอินเดียเป็นประเทศแรกที่ได้ ประกาศห้ามการส่งออกข้าวที่ไม่ใช่ปทุมธานี หลังจากนั้น ประเทศผู้ส่งออกข้าวอื่นๆ ได้แก่ เวียดนาม กัมพูชา ปากีสถาน อียิปต์ และบราซิล ก็ได้ประกาศระงับการ ส่งออกข้าวตามมาด้วยเช่นกัน

การห้ามหรือจำกัดการส่งออกข้าวของประเทศผู้ส่งออกข้าวบางประเทศได้สร้างความตื่นตระหนกกับประเทศผู้นำเข้าข้าวบางประเทศด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะประเทศผู้นำเข้าอย่างฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย เพราะกลัวถึงภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารของประชากรภายในประเทศของตน จนนำไปสู่การเร่งนำเข้า อีกทั้งเมื่อผนวกกับการเข้ามาเก็งกำไรในตลาดโลกและตลาดสินค้าข้าวของเฮคเตอร์และการนำเสนอข้อมูลของสื่อมวลชนที่นำเสนอถึงปริมาณสต็อกข้าวโลกที่ลดลงเกือบครึ่งหนึ่งในขณะนั้น ได้เป็นแรงผลักดันที่สำคัญนำไปสู่ความผันผวนของราคาข้าวและนำไปสู่ภาวะวิกฤตราคาข้าวแพงภายในระยะเวลาอันสั้นและรวดเร็ว โดยไม่ได้เกิดความผิดปกติในปัจจัยพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับปริมาณผลผลิตแต่อย่างใด

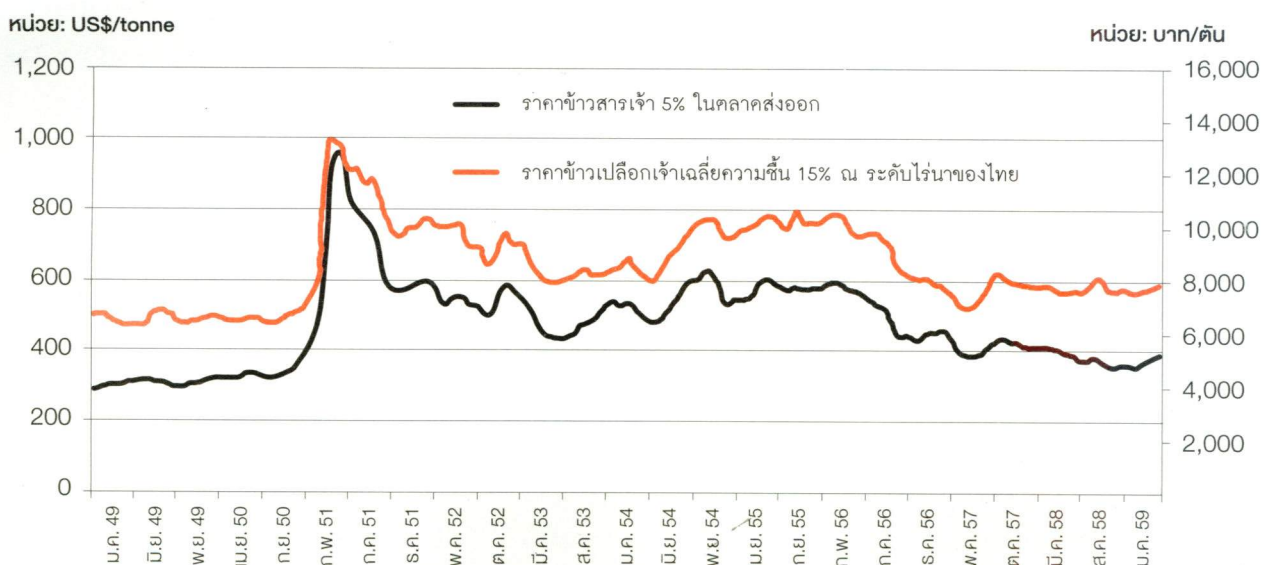
อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ของความตื่นกลัวถึงภาวะการขาดแคลนข้าวได้เกิดขึ้นในระยะสั้นๆ ของปี 2551 เท่านั้น และเมื่อระดับราคาข้าวได้ปรับขึ้นไปสู่สูงสุดในเดือนพฤษภาคม 2551 แล้ว ระดับราคาข้าวสารในตลาดการค้าข้าวโลกได้ค่อยๆ ปรับตัวลดลงหลังจากนั้น ทั้งนี้เพราะเริ่มมีการคาดการณ์ไปในทางที่ดีขึ้นว่าผลผลิตข้าวในตลาดการค้าข้าวโลกไม่ได้ขาดแคลนมากอย่างที่มีความหวาดวิตกกังวล

การที่ระดับราคาข้าวในตลาดการค้าข้าวโลกปรับตัวสูงขึ้นในปี 2551² ได้ส่งผลเชื่อมโยงต่อราคาส่งออกข้าวสารเจ้า 5% ของไทยให้ปรับตัวสูงขึ้นด้วยเช่นกัน



โดยราคาข้าวสารเจ้า 5% ส่งออกของไทยได้ปรับตัวจาก 346 เหรียญสหรัฐต่อตันในเดือนตุลาคม 2550 มาเป็น 1,037 เหรียญสหรัฐต่อตันในเดือนพฤษภาคม 2551 การที่ระดับราคาข้าวส่งออกสูงขึ้นได้ส่งผ่านราคามายังตลาดข้าวเปลือกในประเทศและทำให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศไทยปรับตัวสูงขึ้นไปจากเดิมถึงกว่าหนึ่งเท่าตัวด้วยเช่นกัน โดยได้ปรับตัวสูงขึ้นจากเฉลี่ยตันละ 6,346 บาทในเดือนตุลาคม 2550 เพิ่มขึ้นมาเป็นตันละ 13,259 บาทในเดือนเมษายน 2551 หรือสูงขึ้นกว่าหนึ่งเท่าตัวในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ราคาข้าวสารเจ้า 5% ของไทยในตลาดส่งออกและราคาข้าวเปลือกเฉลี่ยที่เกษตรกรได้รับจาก ม.ค. 2549 - ม.ค. 2559



ที่มา: ราคาข้าวสารเจ้าคำนวณจาก FAO Rice Price Statistic ส่วนราคาข้าวเปลือกคำนวณจากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

หลังจากปี 2551 แล้ว ตลาดการค้าข้าวโลกยังได้ถูกทดสอบอีกครั้งหนึ่งในช่วงปลายปี 2554 จนถึงต้นปี 2556 เมื่อรัฐบาลของประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ในขณะนั้นได้จัดทำนโยบายรับจำนำข้าวทุกเมล็ดในระดับราคาสูงกว่าระดับราคาตลาดถึงกว่าร้อยละ 50 โดยการซื้อสะสมข้าวเข้ามาเก็บในสต็อกเป็นจำนวนมากพร้อมๆ กับสร้างอำนาจการผูกขาดในตลาดข้าวเปลือกและตลาดข้าวสารส่งออกเพราะทั้งข้าวเปลือกและข้าวสารอยู่ในสต็อกของรัฐ ในระยะเริ่มแรกของนโยบายได้มีผลต่อการยกระดับราคาข้าวไทยในตลาดส่งออกให้สูงขึ้นไปบ้างเล็กน้อยและเป็นเพียงช่วงเวลาสั้นๆ แต่หลังจากนั้นประเทศไทยก็ไม่สามารถรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวในตลาดส่งออกให้คงอยู่ในระดับราคาสูงอยู่ได้เพราะคู่แข่งสามารถส่งออกในระดับราคาที่ต่ำกว่าและทำให้ไทยมีปริมาณข้าวที่สะสมในสต็อกจำนวนมาก สร้างแรงกดดันต่อราคาของข้าวไทยในตลาดการค้าข้าวโลกให้อยู่ในภาวะของการแกว่งตัวลงเรื่อยๆ



ในช่วงต้นเดือนพฤษภาคม 2557 ก่อนที่จะสิ้นสุดรัฐบาลเพื่อไทยพบว่าได้มีปริมาณข้าวเปลือกสะสมที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวประมาณ 55-56 ล้านตัน และมีจำนวนข้าวสารคงค้างในสต็อกประมาณ 18 ล้านตัน ข้าวสารจำนวนมากที่มีอยู่ในสต็อกของไทยนอกจากจะช่วยเพิ่มทำให้สต็อกข้าวโลกมีจำนวนสูงขึ้นแล้ว ยังเป็นแรงกดดันที่ทำให้ราคาข้าวในตลาดการค้าข้าวโลกเคลื่อนไหวในทิศทางลงอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีการระบายข้าวจำนวนนี้ออกไปบ้างจนเหลือประมาณ 12 ล้านตัน ภายใต้รัฐบาลปัจจุบันนี้ก็ตาม

สถานการณ์ภัยแล้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบัน แม้จะส่งสัญญาณว่าปริมาณผลผลิตข้าวโดยรวมของอาเซียนจะลดลง เพราะพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปรังในหลายประเทศไม่สามารถเพาะปลูกได้เนื่องจากการขาดแคลนน้ำ โดยเฉพาะพื้นที่นาปรังทั้งของไทย กัมพูชา และเวียดนาม อย่างไรก็ตาม ปริมาณผลผลิตข้าวภายในภูมิภาคอาเซียนที่ลดลงก็ไม่ได้สร้างความตกใจให้เกิดขึ้นกับตลาดการค้าข้าวโลก จนต้องทำให้ประเทศผู้นำเข้าต้องเร่งนำเข้าข้าว นอกจากนี้ ภาวะเศรษฐกิจโลกที่ซบเซาในช่วงสองปีที่ผ่านมา รวมถึงระดับราคาน้ำมันดิบที่ย่อตัวลงอย่างมาก ได้ทำให้อุปสงค์ความต้องการบริโภคข้าวของประเทศผู้นำเข้า โดยเฉพาะผู้นำเข้าในทวีปแอฟริกาหลายประเทศที่มีรายได้หลักจากการส่งออกน้ำมันมีกำลังซื้อลดลง และทำให้ความต้องการนำเข้าข้าวได้ชะลอตัวลงด้วยเช่นกัน ตลาดการค้าข้าวโลกจึงขาดแรงกระตุ้นจากด้านอุปสงค์ที่จะทำให้ระดับราคาปรับตัวสูงขึ้น

ดังนั้น ภายในระยะ 6 เดือนข้างหน้าโอกาสที่ราคาข้าวส่งออกจะปรับตัวสูงขึ้นแรงจึงยังไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ อีกทั้งหากไทยยังไม่สามารถลดปริมาณสต็อกข้าวให้อยู่ในเกณฑ์ประมาณ 2 ล้านตันได้ความหวังที่เกษตรกรไทยจะได้รับราคาข้าวเปลือกสูงกว่าระดับราคาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงค่อนข้างจะมีคณ

¹ David Dawe and Tom Slayton "The World Rice market Crisis of 2007-2008" In The Rice Crisis edited by David Dawe, FAO ,2010

² ข้อมูล FAO rice price statistic